STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 12901
19 mei
2015

Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Waterbesluit in verband met de vereenvoudiging en uniformering van regels voor windparken op zee (algemene regels windparken op zee)

Nader Rapport

1 april 2015
IenM/BSK-2015/65241
Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Waterbesluit in verband met de vereenvoudiging en uniformering van regels voor windparken op zee (algemene regels windparken op zee)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 11december 2014, no. 2014002371, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 26 januari 2015, nr. W14.14.0456/IV, bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van onder meer een opmerking over ontbrekende normering inzake de constructieve sterkte van windturbines en de veiligheid van kabels. Verder wordt aandacht gevraagd voor de toename van de voor toezicht benodigde capaciteit.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling merk ik het volgende op.

1. Normering

De wijze van reguleren van de technische integriteit van windturbines is ontleend aan die in het Mijnbouwbesluit ten aanzien van mijnbouwinstallaties. Het systeem waarbij een onafhankelijk deskundige de technische integriteit toetst op basis van door de deskundige zelf opgestelde kwaliteits-criteria en daarvan een verklaring afgeeft, werkt sinds de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet in 2003 naar tevredenheid van sector en toezichthouder. Bij de totstandkoming van het Mijnbouwbesluit is aangegeven dat eerst meer ervaring opgedaan moest worden met de sterk in ontwikkeling zijnde internationale markt voor certificering van mijnbouwinstallaties en de daarbij gehanteerde normering. Ditzelfde geldt nu ook voor offshore windparken. Nadere regelgeving ten aanzien van normering of een erkenningsregeling is voor de mijnbouw tot nu toe niet nodig gebleken, omdat het systeem van beoordeling door classificatiebureaus aan de hand van door het bureau gehanteerde kwaliteitscriteria goed werkt. Ten aanzien van offshore windturbines wordt eenzelfde ontwikkeling verwacht.

In paragraaf 2 van het algemeen deel van de nota van toelichting is verduidelijkt waarom voor deze wijze van regulering is gekozen. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 6.16g is naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling de verwijzing naar internationale normen nader geduid door middel van een voorbeeld van relevante normen.

Met betrekking tot het voorgestelde eerste lid van artikel 6.16j, waarover de Afdeling heeft opgemerkt dat deze niet-geconcretiseerde verplichtingen omtrent de bescherming van exportkabels bevat, is geconstateerd dat het daarin bepaalde overbodig is naast hetgeen in het tweede lid is bepaald over de ingraafdiepte van exportkabels. Met het ingraven van een exportkabel conform de in artikel 6.16j aangegeven diepten wordt reeds voldaan aan de eis dat de kabel tegen uitwendige krachten moet zijn beschermd. Ook de eis van bescherming tegen corrosie is overbodig. Elektriciteitskabels zijn gemaakt van koper of aluminium. Deze metalen corroderen niet of nauwelijks omdat er een beschermend oxidehuid wordt gevormd. De betreffende bepaling is daarom geschrapt.

2. Toezicht

De verwachte groei van het aantal windparken is het gevolg van het stelsel dat met het wetsvoorstel wordt geïntroduceerd en het uitvoeren van het Energieakkoord. Rijkswaterstaat zal betrokken zijn bij alle fasen in de uitvoering van het nieuwe stelsel. In zijn uitvoeringstoets heeft Rijkswaterstaat hierover opgemerkt dat deze omstandigheid zal leiden tot een toename in benodigde personele capaciteit, maar dat daarmee reeds rekening is gehouden. Onderhavig besluit draagt in zichzelf niet bij aan de groei van windparken, maar accommodeert deze groei en beperkt de daarmee samenhangende groei in personele capaciteit bij Rijkswaterstaat door standaardisatie van normen en vereenvoudiging van de regels. Hierdoor kan het administratief toezicht sneller plaatsvinden dan onder het oude systeem met watervergunningen, waarin sprake is van veelvuldige instemmingvereisten door het bevoegd gezag. Bovendien gaat het zelfs met de verwachte ontwikkeling van windparken op zee om de bouw van gemiddeld twee windparken per jaar. Rijkswaterstaat kan de hiermee gemoeide werkzaamheden opvangen binnen de bestaande personele bezetting. Per saldo is er daarom geen toename van benodigde capaciteit voor het toezicht op de naleving van onderhavige algemene regels.

In paragraaf 4 van de nota van toelichting is naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling verduidelijkt waarom er geen sprake is van een toename van benodigde capaciteit bij het administratief toezicht dan wel de handhaving.

3. Meldingsplicht

a. Openbare kennisgeving

Van de melding wordt geen openbare kennisgeving gedaan in Staatscourant of dagbladen. Een dergelijke openbare kennisgeving is niet doelmatig voor het informeren van andere gebruikers van de Noordzee over werkzaamheden op zee. Zo zijn de meeste gebruikers schepen van een buitenlandse vlaggenstaat. Gebruikers van de zee worden over wijzigingen en beperkingen op zee geïnformeerd middels het Bericht aan Zeevarenden van de Dienst der Hydrografie van het ministerie van Defensie. Rijkswaterstaat stelt de Dienst op de hoogte van alle werkzaamheden die aan hem moeten worden gemeld op grond van vergunningplichten of algemene regels, die hinder voor het scheepvaartverkeer kunnen opleveren. Indien sprake is van mijnbouwinstallaties in de omgeving, zullen de betrokken mijnbouwexploitanten worden geïnformeerd met het oog op het helikopterverkeer van en naar mijnbouwinstallaties.

De melding heeft geen functie in het kader van de gevolgen van de daadwerkelijke realisatie van een windpark; deze gevolgen zijn immers reeds in kaart gebracht en bekendgemaakt bij de vergunningverlening (onder het oude systeem) of bij het nemen van een kavelbesluit.

In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 6.16d is naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling de wijze van bekendmaking van voorgenomen werkzaamheden middels het Bericht aan Zeevarenden opgenomen.

b. Afstemming gegevens vergunning

De gegevens die volgens het wetsvoorstel in het kader van een vergunningaanvraag worden verstrekt aan het bevoegd gezag betreffen onder andere een ontwerp van het windpark en een tijdschema voor de bouw en exploitatie van het windpark (artikel 23 van het wetsvoorstel). Die gegevens dienen om te kunnen beoordelen of het windpark gerealiseerd kan worden binnen vier jaar na onherroepelijk worden van de vergunning en of het ontwerp uitvoerbaar is. De gegevens zullen, gezien de fase waarin zij verstrekt moeten worden en het doel waarvoor zij verstrekt worden, in de regel minder concreet zijn dan de gegevens die het bevoegd gezag nodig heeft om te beoordelen of aan de regels van het Waterbesluit is voldaan. De algemene regels in het kavelbesluit en in het Waterbesluit beogen de windparkexploitant een grotere flexibiliteit te geven dan onder het oude stelsel (watervergunning) mogelijk was. Dat betekent dat zaken als turbinetype niet al bij de vergunningverlening hoeven vast te staan. Het is daarom niet mogelijk om vooraf aan te geven welke gegevens bij de vergunningaanvraag jaren eerder reeds (voldoende concreet) zijn verstrekt. Bij de vergunningverlening zullen gegevens als bedoeld in de onderdelen c tot en met f in ieder geval nog niet zijn verstrekt. Wel is het mogelijk dat sommige van die gegevens reeds in het kader van meldplichten in het kavelbesluit zijn verstrekt. Dit hangt echter af van de vereisten van het specifieke kavelbesluit en daarom is het niet mogelijk daarvan bij voorbaat aan te geven welke gegevens in dat kader reeds zullen zijn verstrekt.

In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 6.16d is verduidelijkt dat bijvoorbeeld sprake kan zijn van gegevens die reeds op grond van het kavelbesluit voor dat windpark zijn verstrekt.

4. Diepte exportkabels

De opmerking van de Gasunie ten aanzien van de afstand van buizen met gevaarlijke inhoud betrof niet de ingraafdiepte van kabels, maar de bepaling in de internetconsultatieversie van het ontwerpbesluit, dat bij kruising van een kabel of leiding tenminste 30 centimeter afstand van die kabel of leiding aangehouden moest worden. Deze bepaling is onder andere naar aanleiding van de opmerking van de Gasunie geschrapt: een vaste kruisingsafstand doet immers geen recht aan de praktijk waarin kabel- en leidingexploitanten onderling afspraken maken over veilige kruisingsafstanden in specifieke gevallen. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 6.16j van het ontwerpbesluit is daarbij toegelicht waarom het besluit geen regels stelt over de wijze van kruisen van kabels en leidingen. Deze toelichting is naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling verplaatst naar paragraaf 6 (Consultatie) van het algemene deel van de nota van toelichting.

5. Verlengingstermijn gelijkwaardigheid

De verlengingstermijn van vier weken is opgenomen op een verzoek vanuit de sector tijdens een mondeling overleg naar aanleiding van de publicatie van het ontwerpbesluit ten behoeve van de internetconsultatie. Het bevoegd gezag heeft naar aanleiding van het verzoek geoordeeld dat een besluit omtrent gelijkwaardige maatregelen ook binnen verlengingsperiode van vier weken in plaats van zes weken kan worden genomen. De Afdeling wijst er terecht op dat deze termijn afwijkt van de termijn die gehanteerd wordt voor vergelijkbare besluiten op grond van het Besluit lozen buiten inrichtingen. Ook artikel 40a van de Wet milieubeheer gaat uit van een verlengingstermijn van zes weken. Omwille van omgevingsrechtelijke consistentie is een verlengingstermijn van zes weken weer opgenomen in artikel 6.16b. In de toelichting bij dit artikel is aangegeven dat voor de termijnen is aangesloten bij vergelijkbare regelgeving, maar dat in de praktijk een kortere termijn zal volstaan.

6. De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt.

Daarnaast is van de gelegenheid gebruik gemaakt enige correcties in de nota van toelichting aan te brengen. Allereerst is in paragraaf 7 van het algemeen deel van de toelichting de passage over notificatie van het ontwerpbesluit bij de Wereld Handelsorganisatie geschrapt. Het ontwerpbesluit is daar niet genotificeerd, omdat het geen maatregelen betreft die een significante handelsbelemmering opleveren. Voorts is in voetnoot 6 een verwijzing naar de IALA-website opgenomen en is in voetnoot 7 de betekenis van AIS gecorrigeerd.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus.

Advies Raad van State

No. W14.14.0456/IV
's-Gravenhage, 26 januari 2015

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 11 december 2014, no.2014002371, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Waterbesluit in verband met de vereenvoudiging en uniformering van regels voor windparken op zee (algemene regels windparken op zee), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit voorziet in algemene regels voor de bouw, de exploitatie en de verwijdering van een windpark.[1] Deze algemeen geldende regels vervangen voorschriften die, ter bescherming van de scheepvaart, luchtvaart en het milieu, kunnen worden gesteld aan de watervergunning voor windparken op zee. Hiertoe wordt voorgesteld in hoofdstuk 6 van het Waterbesluit (handelingen in watersystemen) een nieuwe paragraaf 6a 'windparken op zee' in te voegen. Deze paragraaf stelt regels die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de maatschappelijke functies en veiligheid van de Nederlandse territoriale zee of de Nederlandse Exclusieve Economische Zone bij de oprichting, de exploitatie en de verwijdering van windparken. Voorts stelt het ontwerpbesluit regels over de exportkabels, daar waar sprake is van radiale aansluiting van het windpark op het landelijk hoogspanningsnet.[2]

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt onder meer een opmerking over ontbrekende normering inzake de constructieve sterkte van windturbines en de veiligheid van kabels. Verder wordt aandacht gevraagd voor de toename van de voor toezicht benodigde personele capaciteit.

1. Normering

Het ontwerpbesluit normeert in onder meer het voorgestelde artikel 6.16h een aantal aspecten van (onderdelen van de) windturbines door verwijzing naar internationale normen, zoals IALA-aanbeveling O-139 en niet-publiekrechtelijke regelingen, zoals NEN 1010. Op deze wijze wordt concrete invulling gegeven aan de eis dat een ononderbroken werking van bepaalde bakens is gewaarborgd. In een tweetal artikelen ontbreekt een dergelijke normstelling. De Afdeling maakt de volgende opmerkingen.

Het voorgestelde artikel 6.16g, eerste lid, schrijft voor dat een windturbine alsmede een andere installatie die deel uitmaakt van een windpark 'voldoende sterk' is om de, als gevolg van bijvoorbeeld windsterkte en golfslag te verwachten, krachten te weerstaan.

In het tweede lid worden, anders dan in artikel 16.6h, geen concrete normen voor geschreven maar is bepaald dat de exploitant een verklaring van een onafhankelijke deskundige dient te verstrekken. In de toelichting ontbreekt een motivering voor deze keuze.

Voorts bepaalt het derde lid van artikel 6.16g dat deze deskundige beschikt over 'een in de praktijk beproefd stelsel van normen'. In de toelichting wordt melding gemaakt van 'internationale normen en andere, in de regel intern opgestelde kwaliteitscriteria'. Om welke normen het precies gaat blijkt noch uit de tekst noch uit de toelichting. Daarmee is niet duidelijk aan welke normen de deskundige dient te toetsen om te beoordelen of aan de in het eerste lid gestelde eis wordt voldaan. Vanuit het rechtszekerheidsbeginsel is een concrete wettelijke normering wenselijk.

Het voorgestelde artikel 6.16j, eerste lid, bepaalt dat een exportkabel tegen corrosie en uitwendige krachten is beschermd. Deze verplichting wordt, zonder nadere toelichting, niet geconcretiseerd. Niet duidelijk is of normering niet mogelijk is dan wel waarom dit niet wenselijk zou zijn.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op het bovenstaande en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

2. Toezicht

De regering verwacht een groei van het aantal windparken op zee als gevolg van het nieuwe stelsel van het thans bij de Tweede Kamer ingediende voorstel tot wet windenergie op zee (hierna: het

---

[1] Ter uitvoering van het Energieakkoord voor Duurzame Groei, Kamerstukken II 2012/13, 30 196, nr. 202.
[2] Dit betreft een individuele aansluiting van het windpark op het landelijk hoogspanningsnet.

wetsvoorstel) en het Energieakkoord.[3] Daarmee wordt tevens een toename van de voor toezicht benodigde personele capaciteit verwacht. Eveneens wordt in de toelichting de verwachting geuit dat sprake zal zijn van een grote mate van spontane naleving. Deze laatstgenoemde verwachting doet echter niet af aan de omstandigheid dat bij meer windparken op zee dan thans toezichthoudende werkzaamheden moeten worden verricht.

Bovendien vindt als gevolg van de keuze voor algemeen geldende regels een verschuiving plaats van preventieve toetsing bij de vergunningverlening naar repressief toezicht. In de toelichting wordt geen inzicht gegeven in de gevolgen hiervan voor de benodigde capaciteit van het bevoegd gezag om toezicht adequaat te kunnen uitvoeren.[4] De effectiviteit van het toezicht hangt mede af van de beschikbaarheid van voldoende capaciteit. Dat de personele capaciteit hiertoe ook daadwerkelijk zal worden uitgebreid, en zo ja, wat die uitbreiding meer concreet inhoudt, blijkt voorts evenmin uit de toelichting.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

3. Meldingsplicht

Het ontwerpbesluit voorziet in de verplichting tot het melden van het voornemen tot het oprichten of veranderen van een windpark in de Nederlandse territoriale zee of de Nederlandse Exclusieve Economische Zone.[5] Deze meldingsplicht geeft de Afdeling aanleiding tot de volgende opmerkingen.

a. Openbare kennisgeving

De melding behoeft niet te worden gepubliceerd.[6] De regering merkt naar aanleiding van de reacties op de internetconsultatie hierover op dat het bevoegd gezag op basis van het bij de melding te overleggen werkplan de andere gebruikers van het gebied op de hoogte stelt van de te verrichten activiteiten.[7] Kennelijk wordt de noodzaak van het in kennis stellen van de betrokkenen onderschreven. Deze gebruikers zijn gebaat bij vroegtijdige kennis over de komende werkzaamheden in het gebied, zodat zij daarmee rekening kunnen houden bij hun eigen activiteiten. Gelet hierop en op de gevolgen van de daadwerkelijke realisatie van een windpark, acht de Afdeling een verplichting tot openbare kennisgeving van de melding wenselijk.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig in het ontwerpbesluit te voorzien in een verplichting tot openbare kennisgeving van de melding.

b. Afstemming gegevens vergunning

Het ontwerpbesluit voorziet in de verplichting voor de exploitant een aantal gegevens te overleggen bij de melding. Zo dienen de locatie en het ontwerp van de turbines en andere installaties die deel uitmaken van het windpark alsmede een tijdschema voor het uitvoeren van werkzaamheden in het kader van onder meer de aanleg en het onderhoud van een windpark te worden verstrekt.[8]

Deze gegevens lijken echter reeds te zijn overgelegd bij de vergunningaanvraag ingevolge het wetsvoorstel.[9] De vergunningaanvraag bevat – voor zover hier relevant – een ontwerp van het windpark alsmede een tijdschema voor de bouw en de exploitatie ervan.[10]

Weliswaar bepaalt het ontwerpbesluit dat gegevens niet behoeven te worden overgelegd voor zover

3 Nota van toelichting, paragraaf 4 ‘Uitvoering en handhaving’. Het wetsvoorstel betreft Kamerstukken II 2014/15, nr. 34 058.
4 Zie het advies van 3 mei 2012 (W14.11.0509) inzake het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (agrarische inrichtingen in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer), het advies van 18 juli 2012 (W14.12.0156/IV) inzake het ontwerpbesluit tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit omgevingsrecht en enkele andere besluit (nieuwe activiteiten, integratie Besluit emissie-eisen middelgrote stookinstallaties milieubeheer, vereenvoudigingen en reparaties in het Activiteitenbesluit milieubeheer) en het advies van 24 september 2012 (W14.12.0304/IV) inzake het ontwerpbesluit tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit bodemkwaliteit, het Besluit lozen buiten inrichtingen, het Besluit lozing afvalwater huishoudens, het Besluit omgevingsrecht en het Waterbesluit met betrekking tot het installeren en in werking hebben van bodemenergiesystemen.
5 Voorgesteld artikel 6.16d.
6 De Waterwet voorziet evenmin in een verplichting hiertoe. De openbaarmakingsverplichting ingevolge artikel 8.41 van de Wet milieubeheer is niet van toepassing op de meldingsplicht in amvb’s op grond van de Waterwet.
7 Verslag naar aanleiding van de internetconsultatie, 18 december 2014. Het gaat dan om bijvoorbeeld scheepvaart, visserij en mijnbouw.
8 Voorgesteld artikel 6.16d, eerste lid, onder a en e, in samenhang met artikel 6.16e, derde lid, onder b.
9 Artikel 3 van het wetsvoorstel.
10 Artikel 18, tweede lid, onder a resp. b, van het wetsvoorstel.

de exploitant die gegevens reeds heeft verstrekt,[11] maar het komt de Afdeling wenselijk voor duidelijkheid te verschaffen.

De Afdeling adviseert in de toelichting expliciet aan te duiden welke gegevens niet meer behoeven te worden overgelegd en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

4. Diepte exportkabels

Het tweede lid van het voorgestelde artikel 6.16j bepaalt op welke diepte een exportkabel moet liggen. De Gasunie heeft in de internetconsultatie opgemerkt dat wat betreft de aan te houden minimale afstand geen onderscheid wordt gemaakt naar de 'aard' van de kabels en de buisleidingen.[12] Afhankelijk van de (mogelijk gevaarlijke) inhoud van buisleidingen kan volgens de Gasunie een afwijkende, ruimere, minimale afstand geboden zijn. Het ontwerpbesluit is naar aanleiding van deze reactie niet gewijzigd. Evenmin wordt in de toelichting ingegaan op deze problematiek. De Afdeling acht dit wel wenselijk.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

5. Verlengingstermijn gelijkwaardigheid

Het ontwerpbesluit bepaalt dat indien een maatregel ter bescherming van de Noordzee moet worden getroffen, een andere maatregel kan worden getroffen, indien de minister heeft beslist dat met die maatregel ten minste een gelijkwaardig niveau van bescherming van de Noordzee wordt bereikt. De minister beslist binnen acht weken over de gelijkwaardigheid van een andere maatregel en hij kan deze termijn eenmaal met ten hoogste vier weken verlengen.[13]

Met betrekking tot de voorgestelde verlengingstermijn van vier weken merkt de Afdeling op dat deze afwijkt van bijvoorbeeld het Besluit lozen buiten inrichtingen. Dit besluit voorziet, naast eenzelfde beslistermijn van acht weken, in een verlengingstermijn van zes weken.[14] De kortere verlengingstermijn in het ontwerpbesluit is niet nader toegelicht. De Afdeling acht een nadere toelichting tevens wenselijk vanwege het feit dat de consultatieversie wel in een verlengingstermijn van 6 weken voorzag.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

6. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.

[11] Voorgesteld artikel 6.16d, zesde lid.
[12] Reactie van Gasunie, Transport Services B.V. van 26 september 2014.
[13] Voorgesteld artikel 6.16b, eerste resp. derde lid.
[14] Artikel 1.7 van het Besluit lozen buiten inrichtingen. Deze is gebaseerd op artikel 6.6 van de Waterwet, waarop ingevolge artikel 6.25 van de Waterwet artikel 8.40a van de Wet milieubeheer van toepassing is. Artikel 8.40a Wm schrijft een verlengingstermijn van zes weken voor.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W14.14.0456/IV

- In artikel 6.16d, derde lid, ‘activiteit’ tweemaal vervangen door: werkzaamheden. Dit stemt overeen met de terminologie van artikel 6.16e.
- In artikel 6.16g, derde lid, ‘beschikt over’ vervangen door: toetst aan.
- In artikel 6.16l, vierde lid, ‘kan door het opleggen van een voorschrift’ vervangen door: kan in een voorschrift.

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... tot wijziging van het Waterbesluit in verband met de vereenvoudiging en uniformering van regels voor windparken op zee (algemene regels windparken op zee)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Milieu van 8 december 2014, nr. IenM/BSK-2014/256904, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 6.5, 6.6 en 10.1 van de Waterwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr.);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Infrastructuur en Milieu van, nr. IenM/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Waterbesluit wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 6.1 worden de volgende begripsbepalingen in de alfabetische opsomming ingevoegd:

> *exploitant:* natuurlijke of rechtspersoon die een windpark opricht of exploiteert;
> *exportkabel:* kabel die het transformatorstation van een windpark verbindt met een net als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel i, van de Elektriciteitswet 1998;
> *windpark:* samenstel van voorzieningen waarmee elektriciteit met behulp van wind wordt geproduceerd, waarbij onder een samenstel van voorzieningen wordt verstaan alle aanwezige middelen die onderling met elkaar zijn verbonden voor de productie van elektriciteit met behulp van wind;.

B

Na artikel 6.16 wordt een nieuwe paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 6a Windparken op zee

Artikel 6.16a

Deze paragraaf is van toepassing in de territoriale zee en de Nederlandse exclusieve economische zone.

Artikel 6.16b

1. Indien bij of krachtens deze paragraaf is bepaald dat een maatregel ter bescherming van de Noordzee moet worden getroffen, kan een andere maatregel worden getroffen, indien Onze Minister heeft beslist dat met die maatregel ten minste een gelijkwaardig niveau van bescherming van de Noordzee wordt bereikt.

2. Diegene die het voornemen heeft om een andere maatregel te treffen dient daartoe bij Onze Minister een aanvraag in, welke gegevens bevat waaruit blijkt dat met die andere maatregel ten minste een gelijkwaardig niveau van bescherming van de Noordzee wordt bereikt.

3. Onze Minister beslist binnen acht weken over de gelijkwaardigheid van een andere maatregel. Onze Minister kan deze termijn eenmaal met ten hoogste vier weken verlengen.

Artikel 6.16c

Artikel 1.3 van het Activiteitenbesluit milieubeheer is van overeenkomstige toepassing op bij of krachtens deze paragraaf gestelde regels.

Artikel 6.16d

1. De exploitant meldt het voornemen tot het oprichten of veranderen van een windpark ten minste acht weken voor de aanvang van de bouwperiode aan Onze Minister en verstrekt daarbij de volgende gegevens:
   a. de locatie en het ontwerp van de turbines en andere installaties die deel uitmaken van het windpark;
   b. het tracé van de exportkabel en de van het windpark deeluitmakende kabels;
   c. een verklaring van een onafhankelijke deskundige dat het ontwerp van de windturbines en andere installaties die deel uitmaken van het windpark voldoet aan de in artikel 6.16g, eerste lid, gestelde eisen;
   d. een beschrijving van de aan te brengen veiligheidsvoorzieningen en de plaatsing daarvan aan de windturbines en andere installaties in overeenstemming met artikel 6.16h;
   e. een plan als bedoeld in artikel 6.16e, derde lid, met betrekking tot de aanleg van het windpark;
   f. een plan als bedoeld in artikel 6.16k, tweede lid.

2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de wijze waarop de in het eerste lid bedoelde gegevens worden gemeld.

3. Wijzigingen met betrekking tot activiteiten waarop het plan, bedoeld in het eerste lid, onder e, betrekking heeft, worden ten minste vier weken voor de verrichting van de desbetreffende activiteit gemeld aan Onze Minister.

4. De exploitant verstrekt aan Onze Minister binnen drie maanden na het aanbrengen van de funderingen de gegevens van de feitelijke positie van de funderingen en de overige van het windpark deel uitmakende voorzieningen.

5. De exploitant verstrekt aan Onze Minister binnen drie maanden na de aanleg van een exportkabel de gegevens van de feitelijke ligging van de kabel.

6. De in dit artikel bedoelde gegevens behoeven niet te worden verstrekt voor zover de exploitant die gegevens reeds aan Onze Minister heeft verstrekt.

Artikel 6.16e

1. Bij het verrichten van werkzaamheden in het kader van de aanleg, het onderhoud of het verwijderen van een windpark of van een exportkabel worden maatregelen genomen ter voorkoming van het optreden van nadelige gevolgen voor het veilig en doelmatig gebruik van de zee.

2. Het verrichten van werkzaamheden als bedoeld in het eerste lid gebeurt zodanig dat in de zeebodem aanwezige leidingen en kabels niet worden beschadigd.

3. De werkzaamheden worden uitgevoerd volgens een door de exploitant opgesteld plan, dat tenminste de volgende gegevens bevat:
   a. een omschrijving van de werkzaamheden;
   b. een tijdschema voor het uitvoeren van de werkzaamheden;
   c. een opgave van de bij de werkzaamheden in te zetten vaartuigen; en
   d. een beschrijving van de maatregelen om het scheepvaartverkeer te waarschuwen.

4. Indien bij het verrichten van de in het eerste lid bedoelde werkzaamheden ernstige nadelige gevolgen voor het veilig of doelmatig gebruik van de zee dreigen op te treden of zijn opgetreden, wordt hiervan onmiddellijk mededeling gedaan aan Onze Minister en het Kustwachtcentrum.

Artikel 6.16f

1. Indien bij de oprichting van een windpark of bij andere werkzaamheden met betrekking tot windturbines in de Nederlandse exclusieve economische zone een monument dan wel een vermoedelijk monument in de zin van de Monumentenwet 1988 wordt gevonden, zijn de artikelen 53, 56, 58, eerste lid, en 59 van die wet van overeenkomstige toepassing.

2. De exploitant stelt de gegevens voortvloeiend uit onderzoek naar de aanleg van een windpark ter beschikking aan Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, voor zover die gegevens informatie kunnen verschaffen over de aanwezigheid van archeologische monumen-

ten dan wel vermoedelijke archeologische monumenten in of op de bodem van de territoriale zee of de Nederlandse exclusieve economische zone.

Artikel 6.16g

1. Een windturbine alsmede een andere installatie die deel uitmaakt van een windpark is voldoende sterk om de als gevolg van windsterkte, golfslag, zeestroming en gebruik van de turbine te verwachten krachten te weerstaan.

2. De exploitant verstrekt ten minste vier weken voor de ingebruikname van het windpark aan Onze Minister een verklaring dat de constructie en de bouw van de windturbines en andere installaties die deel uitmaken van het windpark voldoen aan het eerste lid.

3. Een verklaring als bedoeld in het tweede lid wordt opgesteld door een onafhankelijke deskundige die beschikt over een in de praktijk beproefd stelsel van normen die betrekking hebben op het ontwerp van installaties in een windpark.

4. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de inhoud van een verklaring als bedoeld in het tweede lid.

Artikel 6.16h

1. Een windpark is ter waarborging van de veiligheid van het lucht- en scheepvaartverkeer voorzien van herkenningstekens en bakens.

2. De in het eerste lid bedoelde herkenningstekens en bakens voldoen aan IALA-aanbeveling O-139 (markering van kunstmatige offshore constructies) en aan de door de Britse luchtvaart-autoriteit uitgegeven richtlijn CAP 764 (beleid en richtlijnen voor windturbines).

3. De ononderbroken werking van de in het eerste lid bedoelde bakens is gewaarborgd.

4. Het windpark is voorzien van controle-, waarschuwings- en besturingssytemen, inclusief de noodvoorziening voor het zowel ter plaatse als vanaf de wal kunnen bedienen en bewaken van het windpark.

5. De elektrische installaties en de kabels van het windpark voldoen aan NEN 1010, NEN-EN-IEC 61936-1 en NEN-EN 50522.

6. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld omtrent de bij de toepassing van dit artikel in acht te nemen tekst van de in dit artikel genoemde niet-publiekrechtelijke regelingen.

Artikel 6.16i

1. De exploitant zorgt voor een goede staat van onderhoud van het windpark en onderzoekt daartoe periodiek de windturbines en overige voorzieningen, alsmede de veiligheidsvoorzieningen.

2. Onderhoud en onderzoek worden uitgevoerd volgens NEN 3840 en NEN 3140.

3. Indien wordt geconstateerd of het redelijk vermoeden bestaat dat een onderdeel of onderdelen van het windpark een gebrek bezitten, waardoor de veiligheid voor de omgeving in het geding is, neemt de exploitant passende maatregelen en, indien sprake is van direct gevaar voor de veiligheid van personen, wordt het windpark of het betreffende deel van het windpark onmiddellijk buiten werking gesteld.

4. De exploitant meldt een gebrek als bedoeld in het derde lid onmiddellijk aan Onze Minister.

5. Artikel 6.16h, zesde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 6.16j

1. Een exportkabel is tegen corrosie en uitwendige krachten beschermd.

2. Een exportkabel ligt:
   a. op een diepte van ten minste drie meter in de zeebodem voor dat deel van de kabel dat zich binnen een afstand van drie kilometer vanaf de laagwaterlijn, bedoeld in artikel 1 van de

Wet grenzen Nederlandse territoriale zee, of de basislijn, bedoeld in artikel 2 van die wet, bevindt;
b. op een diepte van ten minste één meter in de zeebodem voor dat deel van de kabel dat zich op drie kilometer of meer van de in onderdeel a bedoelde lijn bevindt;
c. bij kruising van een vaargeul ten minste één meter beneden de door de beheerder van de vaargeul vastgestelde onderhoudsdiepte.

3. De exploitant onderzoekt periodiek de eigenschappen en de ligging van een exportkabel.

Artikel 6.16k

1. Indien zich een ongewoon voorval voordoet in of in de nabijheid van een windpark, welke een gevaar oplevert voor het milieu of voor de veiligheid op zee, treft de exploitant passende maatregelen ter bescherming van het milieu of de veiligheid.

2. De exploitant beschikt over een actueel plan dat een beschrijving bevat van de in het eerste lid bedoelde maatregelen.

3. Een plan als bedoeld in het tweede lid, bevat in ieder geval:
   a. een vermelding van de in te zetten materialen;
   b. de aanwijzing van de natuurlijke persoon of rechtspersoon die is belast met het verrichten van de in onderdeel a bedoelde werkzaamheden; en
   c. de aanwijzing van de natuurlijke persoon of rechtspersoon die is belast is met het toezicht op het verrichten van de in onderdeel a bedoelde werkzaamheden.

4. De exploitant meldt een ongewoon voorval als bedoeld in het eerste lid onmiddellijk aan Onze Minister en het Kustwachtcentrum.

5. Onze Minister kan in geval van gevaar voor de veiligheid van personen een bevel geven tot het stil leggen van het windpark.

6. De exploitant verstrekt een plan binnen vier weken na actualisatie daarvan aan Onze Minister.

Artikel 6.16l

1. Een niet meer in gebruik zijnd windpark of een niet meer in gebruik zijnde exportkabel wordt verwijderd.

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op schroot en ander materiaal, dat ter plaatse of in de naaste omgeving is terechtgekomen bij het plaatsen, het onderhoud, het gebruik of het verwijderen van het windpark.

3. Het eerste lid is niet van toepassing, indien op grond van artikel 6.3, eerste lid, aanhef en onderdeel b, een vergunning is verleend.

4. Onze Minister kan door het opleggen van een voorschrift bepalen dat, in afwijking van het eerste lid, een exportkabel geheel of gedeeltelijk niet wordt verwijderd, indien verwijdering zou leiden tot schade aan het milieu of aan ander rechtmatig gebruik van de zeebodem.

5. Onze Minister kan een termijn vaststellen, waarbinnen aan de verplichting tot verwijdering moet zijn voldaan.

6. De exploitant verstrekt een plan als bedoeld in artikel 6.16e, derde lid, dat betrekking heeft op de verwijdering van een windpark of een exportkabel ten minste vier weken voor de aanvang van de werkzaamheden.

7. Nadat een windpark, kabels en schroot en ander materiaal zijn verwijderd, doet de exploitant daarvan onmiddellijk mededeling aan Onze Minister en overlegt daarbij gegevens waaruit dit blijkt.

ARTIKEL II

Dit besluit is tot 1 januari 2016 niet van toepassing op windparken en exportkabels waarvoor voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit een vergunning op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken of op grond van artikel 6.13 van het Waterbesluit is verleend.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 juli 2015.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Met dit besluit worden de aspecten die betrekking hebben op de bouw, de exploitatie en de verwijdering van een windpark algemeen geregeld in het Waterbesluit. Tot de inwerkingtreding van dit besluit bevatten de watervergunningen die tot nu toe zijn verleend voor windparken op zee de nodige voorschriften ter bescherming van de scheepvaart, luchtvaart en het milieu.

In het ‘Energieakkoord voor Duurzame Groei’ (verder: energieakkoord), dat op 6 september 2013 is gesloten tussen werkgevers, werknemers, natuur- en milieuorganisaties, energiebedrijven, decentrale overheden, het Rijk en vele andere organisaties, is afgesproken dat het kabinet zorg draagt voor een robuust wettelijk kader om de opschaling van windenergie op zee mogelijk te maken (Kamerstukken II 2012/13, 30 196, nr. 202). De doelstelling van het Rijk is een snelle uitrol en kostenefficiënte realisatie van 4.450 MW opgesteld en operationeel vermogen in 2023.

Gelet op deze doelstellingen zijn eenduidige en uniforme regels over de bouw, exploitatie en verwijdering van het park noodzakelijk. Door het vooraf opstellen van algemene regels worden investeringsrisico’s verminderd en ontstaat een aantrekkelijker investeringsklimaat voor het deel van de windsector dat windparken op zee wil realiseren. Daarnaast wordt door deze vooraf vastgestelde algemene regels een snelle uitrol mogelijk, omdat partijen in een vroeg stadium hun ontwerp en bouwactiviteiten af kunnen stemmen op de geldende regels. Dit versnelt de bouwfase van de windparken waardoor zij sneller operationeel zijn en duurzame energie leveren.

Bij het opstellen van deze algemene regels is aansluiting gezocht bij de ervaringen van vergunningen die op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en de Waterwet zijn afgegeven voor windparken op zee. De in de loop der tijd opgedane inzichten zijn meegenomen in deze algemene regels. Zo is gebleken dat niet alle voorschriften voor de vergunninghouders gelijk zijn, terwijl een inhoudelijke verklaring voor de verschillen ontbreekt. Ook is gebleken dat er voorschriften zijn opgenomen die door voortschrijdend inzicht en recente ontwikkelingen thans niet meer gesteld hoeven te worden. Bovendien is in de praktijk gebleken dat de voorschriften thans niet meer aansluiten bij gewijzigde internationale normeringen.

Het onderhavige besluit lost deze geconstateerde knelpunten op. Hierdoor wordt de uitvoeringspraktijk voor de windsector eenvoudiger en goedkoper en worden de uitvoeringslasten voor het bevoegd gezag lager.

In het licht van het streven naar transparantie en vereenvoudiging van regelgeving is het wenselijk de voorschriften die niet locatiespecifiek zijn zoveel mogelijk in algemene regels op te nemen. Tot de inwerkingtreding van dit besluit werden de regels met betrekking tot de bouw, exploitatie en verwijdering van windparken op de Noordzee opgenomen als voorschriften bij de watervergunning op grond van artikel 6.13 van het Waterbesluit of diens voorganger, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Bij een verdere ontwikkeling van windparken op zee is het des te meer wenselijk vooraf zoveel mogelijk duidelijkheid te geven over de eisen die worden gesteld met betrekking tot deze windparken. Dit geldt zowel bij het huidige stelstel als bij een nieuw stelsel voor windparken op zee. De algemene regels betekenen een verlichting van de administratieve lasten in vergelijking met de betreffende vergunningvoorschriften en geven in een vroeg stadium rechtszekerheid aan initiatiefnemers en andere gebruikers van de Noordzee.

2. Hoofdlijnen van het besluit

Met dit besluit worden de aspecten die betrekking hebben op de bouw, de exploitatie en de verwijdering van een windpark algemeen geregeld in het Waterbesluit. Deze aspecten hebben namelijk betrekking op het beheer – waaronder toezicht en handhaving – van het watersysteem de Noordzee en op de te beschermen belangen van de Waterwet. Hierbij moet in het bijzonder worden gedacht aan de maatschappelijke functies die de Noordzee vervult, zoals scheepvaart, visserij, zandwinning en mijnbouw.

Dit wijzigingsbesluit voegt in hoofdstuk 6 van het Waterbesluit (handelingen in watersystemen) een nieuwe paragraaf 6a ‘windparken op zee’ in. De paragraaf stelt regels die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de maatschappelijke functies van de Noordzee bij de oprichting, exploitatie en verwijdering van windparken. Waar sprake is van radiale aansluiting van het windpark op het landelijk hoogspanningsnet – hetgeen op dit moment voor alle bestaande parken het geval is, stelt dit besluit ook regels aan die exportkabel.

De indeling van de paragraaf volgt *grosso modo* de verschillende fasen van het windpark: de bouwfase, de exploitatiefase en de verwijderingsfase. Voor iedere fase worden eisen gesteld waaraan moet worden voldaan. Op grond van voorafgaande melding en overlegging van gegevens door de exploitant kan het bevoegd gezag tijdig toetsen of voldaan wordt aan de regels van het besluit.

Tijdens de bouw van een windpark en het leggen van kabels moeten de werkzaamheden zodanig plaatsvinden dat minimale hinder optreedt voor het scheepvaartverkeer en dat schade wordt voorkomen. De Kustwacht is belast met het nautisch beheer van de Noordzee en kan vanuit die functie aanwijzingen geven aan de scheepvaart. Op grond van een vooraf over te leggen werkplan overlegt de exploitant met de Kustwacht over het treffen van veiligheidsvoorzieningen om de hinder voor de overige gebruikers in het gebied zoveel mogelijk te beperken. Gedacht moet daarbij worden aan scheepvaart, maar ook aan helikopterverkeer van en naar mijnbouwinstallaties.

Het is van belang voor de veiligheid van de gebruikers van de Noordzee dat de turbines en aanverwante apparatuur op een juiste wijze ontworpen zijn en dat het windpark zich altijd in een goede staat van onderhoud bevindt. Voorkomen moet worden dat palen omvallen of onderdelen naar beneden vallen. Een windturbine moet zodanig zijn ontworpen dat de tijdens het gebruik optredende krachten en spanningen zonder bezwaar in de constructie van de installatie kunnen worden opgenomen, met inachtneming van de ter plekke voorkomende krachten van de natuurelementen. Als algemene norm geldt dat een windturbine voldoende sterk is en zodanig wordt geplaatst dat deze niet verzakt, verschuift of afdrijft. Hiertoe maakt de exploitant gebruik van een onafhankelijke deskundige die eerst het ontwerp en later de bouw van de turbines en andere onderdelen van het park beoordeelt. In de toelichting op artikel 6.16g wordt ingegaan wat onder een onafhankelijke deskundige moet worden verstaan.

Na ingebruikname van het windpark is het van belang dat de windturbines goed zichtbaar zijn voor de scheepvaart en de luchtvaart in de directe omgeving van het windpark. Het besluit regelt dat de Minister van Infrastructuur en Milieu (hierna: de minister) ter beoordeling een plan wordt voorgelegd waarin de veiligheidsvoorzieningen die op de turbines worden geplaatst (verlichting, radarreflectie, misthoorns e.d.) zijn beschreven. Hierbij worden de internationale normen die door de IALA[1] en de CAA[2] zijn vastgesteld in acht genomen.

Nadat een windpark buiten gebruik is gesteld, moet het worden verwijderd. De verwijderplicht voor windparken vloeit mede voort uit verdragsrechtelijke verplichtingen uit het OSPAR-verdrag[3] en het Londen Protocol[4]. Op grond van artikel 6.3 van de Waterwet is het verboden zich in zee te ontdoen van op de zeebodem opgerichte werken. De regels in dit besluit schrijven voor op welke wijze aan de verwijderingsplicht moet worden voldaan.

3. Verhouding tot andere regelgeving

Verhouding tot Waterwet

Op grond van artikel 6.13 van het Waterbesluit is het verboden om zonder vergunning gebruik te maken van het rijkswaterstaatswerk Noordzee door daarin installaties, kabels of leidingen te plaatsen of neer te leggen of daarin te bouwen. Windturbines, transformatorplatforms en kabels die benodigd zijn voor het gebruik maken van het windpark zijn dus alle vergunningplichtig. De algemene regels in onderhavig besluit heffen de vergunningplicht niet op. Tot de inwerkingtreding van wetgeving voor een uitgiftestelsel op zee (zie hieronder) blijft het noodzakelijk om het toestaan van de bouw van een windpark in de Noordzee en de daarbij te stellen locatiespecifieke voorwaarden te reguleren door middel van een watervergunning. Afweging van belangen in het kader van de locatie van het windpark of het tracé van de exportkabel en de voorschriften, die ter bescherming van die belangen worden gesteld, blijven onderdeel van de vergunning. Voor windparken die onder het nieuwe stelsel zullen worden gerealiseerd, wordt beoogd dat de locatiespecifieke afweging binnen het instrumentarium van dat stelsel zal plaatsvinden.

De algemene regels gelden ook voor windparken waarvoor voor het in werking treden van dit besluit een vergunning op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken of de Waterwet is verleend. De vergunning blijft zien op de onderwerpen die niet in de algemene regels worden geadresseerd, zoals de afweging en de voorwaarden voor de activiteit als zodanig op de locatie en de daarbij behorende

1 International Association of Marine Aids to Navigation and Lighthouse Authorities.
2 Civil Aviation Authority.
3 Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (Trb. 1993, 16).
4 Protocol van 1996 bij het Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen van 1972 (Trb. 1998, 134).

milieu- en natuurbeschermingsmaatregelen, zoals mitigerende maatregelen en monitoringsvoorschriften. De oorspronkelijke vergunningaanvraag blijft deel uitmaken van de vergunning. Over het geheel genomen betekenen de algemene regels een lastenverlichting in vergelijking met de corresponderende vergunningvoorschriften. Ter voorkoming van onduidelijkheid over de geldende vergunningvoorschriften naast de algemene regels is het wenselijk dat de bestaande vergunningen worden opgeschoond. Om de vergunningverlener in de gelegenheid te stellen de relevante vergunningen te wijzigen, voorziet onderhavig wijzigingsbesluit in een overgangstermijn van zes maanden voordat de algemene regels van toepassing worden op bestaande vergunningen.

Als het wetsvoorstel Omgevingswet (Kamerstukken II 2013/14, nr. 33 962) tot wet is verheven en in werking is getreden, zal de Waterwet vervallen en zal de inhoud van het Waterbesluit overgaan naar de regelgeving op grond van de Omgevingswet.

Verhouding tot wetsvoorstel windenergie op zee

Met het oog op de doelstellingen voor duurzame energieproductie en ter uitvoering van het energieakkoord, alsmede ten behoeve van een betere ruimtelijke sturing van windparken op zee, is nieuwe wetgeving in voorbereiding die voorziet in een uitgiftestelsel en marktordening voor windparken (Kamerstukken II 2014/15, nr. 34 058). Het instrumentarium van de voorgestelde wetgeving voorziet in een integrale (locatiespecifieke) beoordeling van gebieden die voor de bouw van windparken worden uitgegeven (kavels). Gezien de mogelijkheden voor een integrale afweging op alle relevante aspecten wordt voorgesteld de vergunningplicht op grond van artikel 6.13 van het Waterbesluit te laten vervallen. Hiermee worden de lasten voor de exploitant verder verminderd. De algemene regels voor de bouw, exploitatie en verwijdering van windparken in de Nederlandse territoriale zee en exclusieve economische zone op grond van de Waterwet blijven echter ook naast de wetgeving bestaan. Ze hoeven dan niet meer als voorschrift in de kavelbesluiten te worden opgenomen.

4. Uitvoering en handhaving

Handhavingsinstrumentarium

De Waterwet voorziet in bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavinginstrumenten. De normen in het Waterbesluit kunnen bestuursrechtelijk en strafrechtelijk worden gehandhaafd. Op grond van artikel 8.1 van de Waterwet draagt de beheerder de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van hoofdstuk 6 van het Waterbesluit.

De strafrechtelijke handhaving is via de Wet economische delicten geregeld. Deze wet kent een uitgebreid sanctiestelsel, bestaande uit: hoofdstraffen (artikel 6), bijkomende straffen (artikel 7) en maatregelen (artikel 8). Gezien de aard van onderhavig besluit zal bij niet-naleving vooral het bestuursrechtelijk handhavingsinstrumentarium worden ingezet. Hierbij moet met name worden gedacht aan bestuursdwang en de last onder dwangsom.

De ambtenaren van Rijkswaterstaat zijn belast met het toezicht op de naleving van de Waterwet en de daarop gebaseerde regelgeving met betrekking tot de rijkswateren. Daarnaast zijn zij aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar. Als gevolg van de standaardisatie en vereenvoudiging van de regels zullen de uitvoeringslasten voor het bevoegd gezag lager zijn dan in de ‘oude situatie’ waarin onderwerpen van dit besluit nog in vergunningvoorschriften stonden. Als gevolg van het nieuwe stelsel van het wetsvoorstel windenergie op zee en de ambities zoals neergelegd in het energieakkoord is het wel te verwachten dat sprake zal zijn van een groei van het aantal windparken op zee en daarmee een toename van de voor toezicht en handhaving benodigde capaciteit.

De verwachting is dat sprake zal zijn van een grote mate van spontane naleving. De overzichtelijkheid van de doelgroep en de relatie die daarmee in de loop der jaren is opgebouwd zal de mate van spontane naleving op positieve wijze beïnvloeden. De drempel is laag om in geval van twijfel te overleggen en de aanwijzingen van deze dienst op te volgen.

Verwacht wordt dat de belasting voor het Openbaar Ministerie niet zal toenemen als gevolg van onderhavig besluit.

5. Gevolgen

Administratieve lasten en overige bedrijfseffecten

De algemene regels voorzien in een lastenverlichting in vergelijking met de situatie voor de inwerkingtreding van dit besluit. Er worden minder eisen aan de exploitant gesteld en het goedkeuringsvereiste

van diverse plannen verdwijnt. Bovendien sluiten de gestelde eisen aan bij de bedrijfsvoering van bedrijven in de windindustrie op zee.

Met uitzondering van de informatie die gevraagd wordt aangaande de verwijdering van een windpark heeft de windexploitant alle andere gevraagde informatie al omdat deze nodig is voor de interne bedrijfsvoering om een veilig en levensvatbaar windpark te bouwen.

Een aantal in de praktijk overbodig gebleken bepalingen uit de voorschriften van de watervergunning zijn niet overgenomen in de algemene regels. Deze vergunningvoorschriften zullen tijdens de overgangstermijn worden geschrapt. Verdere aanpassingen ter vermindering van de administratieve lasten zijn niet mogelijk in verband met noodzakelijke waarborgen op het terrein van veiligheid en milieu en met beheer van het zeegebied. De frequentie van de uitvraag is overigens kleiner dan bijvoorbeeld in Duitsland gebruikelijk is.

Het ontwerpen van het windpark inclusief turbines, andere installaties en kabeltracés hoort bij de bedrijfsvoering van een exploitant. Hiervoor wordt in de praktijk veelal een ontwerpplan opgesteld. Om die reden wordt dan ook gesproken van kosten die voor de normale bedrijfsvoering toch al worden gemaakt. Deze informatie- en meldingsplicht leveren dan ook geen extra lasten op. Daarbij komt dat in de praktijk is gebleken dat exploitanten het op prijs stellen om vooraf zekerheid te hebben over de uitvoerbaarheid van hun projectplan.

Op grond van artikel 6.16d, eerste lid, onder c, jo. artikel 6.16g dient de exploitant over een verklaring van een onafhankelijke deskundige over het ontwerp van de windturbines te beschikken en deze te verstrekken aan het bevoegd gezag. In de praktijk wordt dit al gedaan in de vorm van bijvoorbeeld een certificaat voor de windturbine afgegeven door een geaccrediteerde certificerende instelling. Voor de financiering van het project heeft de exploitant deze verklaring ook nodig om investeerders de zekerheid te geven van de deugdelijkheid en haalbaarheid van het bedrijfsplan. Deze verplichting is daarmee aan te merken als kosten die voor de normale bedrijfsvoering toch al worden gemaakt. Ditzelfde geldt voor de aan te brengen veiligheidsvoorzieningen aangezien daarmee ook schade aan het windpark wordt voorkomen. De exploitant stelt voor haar eigen risicobeheersing ook een dergelijk plan op om financiële claims te voorkomen en aansprakelijkheid in te perken voor schadeveroorzakende gebeurtenissen.

Een exploitant stelt voor de bedrijfsvoering ook een plan op voor het uitvoeren van werkzaamheden als bedoeld in artikel 6.16e, bijvoorbeeld als onderdeel van een ontwerpplan. Deze informatie heeft het bedrijf nodig om de kosten van de realisatiefase in kaart te brengen, de beschikbaarheid van materieel te borgen en te contracteren met (onder)aannemers. Deze plicht is daarom ook aan te merken als kosten die voor de normale bedrijfsvoering toch al worden gemaakt.

In het kader van risicobeheersing binnen het project voert de exploitant kabelonderzoeken uit om schade aan de infrastructuur te voorkomen, en daarmee de garantie tot levering van elektriciteit te borgen. Om die reden is deze informatieverplichting aan te merken als kosten die voor de normale bedrijfsvoering toch al worden gemaakt.

De verwijderplicht en de daarmee samenhangende kosten zijn aan te merken als bedrijfsvreemde kosten. In de vergunningvoorschriften voor windparken op zee is deze verplichting thans opgenomen. Ook vloeit de verwijderplicht op zich reeds voort uit verdragsrechtelijke verplichtingen uit OSPAR en het Londen Protocol 1996 en artikel 6.3 van de Waterwet, dat een verbod bevat om op de zeebodem opgerichte werken achter te laten. Om die reden is geen sprake van een lastenverzwaring. De algemene regels bepalen de wijze waarop de verwijdering moet plaatsvinden. Uitgaande van een gemiddelde grootte van een windpark van 350 MW zullen de ontmantelingskosten 20 jaar na ingebruikname circa 43 miljoen euro bedragen[5].

In Nederland is op dit moment een tiental bedrijven actief voor windenergie op zee. De verwachting is dat dit aantal zal groeien met de uitrol van windparken op zee in het kader van het energieakkoord. De bestaande en in aanbouw zijnde vijf windparken worden naar verwachting met tien nieuwe windparken uitgebreid.

Milieueffecten

Er zijn geen milieueffecten als gevolg van het in werking treden van onderhavige algemene regels. In de huidige vergunningen zijn onder andere voorschriften opgenomen met het oog op bescherming van het milieu. De algemene regels in dit wijzigingsbesluit vervangen de vergunningvoorschriften die

[5] Er wordt hierbij uitgegaan van een jaarlijkse inflatie van 2% over de komende 20 jaar.

zien op de bouw, exploitatie en verwijdering van windparken en bieden een zelfde beschermingsniveau als de corresponderende vergunningvoorschriften.

6. Consultatie

Van 2 tot en met 30 september 2014 is een concept van het besluit en toelichting opengesteld voor openbare internetconsultatie. Er zijn 12 reacties ontvangen. Naar aanleiding hiervan zijn enige wijzigingen in de artikelen en verduidelijkingen in de nota van toelichting aangebracht.

De reacties hebben m.n. betrekking op het toepassingsbereik, de regels met betrekking tot kabels, de meldingsplicht, de verklaring van de onafhankelijke deskundige, de technische normen, de verwijdering van windparken en kabels en de verhouding van de algemene regels tot de vergunningvoorschriften en tot het instrumentarium van het wetsvoorstel windenergie op zee.

Ter verduidelijking van het toepassingsbereik van de algemene regels is het begrip exportkabel met begripsomschrijving in het besluit opgenomen en is de formulering van enkele bepalingen aangepast. Hieruit blijkt dat de exportkabel geen deel uitmaakt van het windpark en dat de regels in het besluit over exportkabels slechts betrekking hebben op de kabel van de exploitant. Verder is het artikel over de exportkabel aangepast naar aanleiding van opmerkingen van de sector.

In de toelichting is een en ander verduidelijkt over de in het kader van de meldingsplicht over te leggen gegevens. Het besluit is zodanig aangepast dat duidelijk blijkt dat de verklaring van de onafhankelijke deskundige ziet op alle installaties die onderdeel uitmaken van het windpark, dus ook het transformatorstation van de exploitant. Het artikel betreffende het verwijderen van windparken en kabels is gewijzigd voor een betere afstemming met artikel 6.3 van de Waterwet en een nuancering in de verplichting tot volledige verwijdering.

Naar aanleiding van reacties over de verhouding tussen de algemene regels en de vergunning is voor de vergunninghouders een overgangsrechtelijke periode van zes maanden in het besluit opgenomen.

Een aantal reacties ziet op onderwerpen die niet onder de algemene regels vallen, maar onderdeel blijven van de vergunning dan wel bij introductie van het nieuwe stelsel onderdeel vormen van de besluitvorming binnen dat stelsel. Zo blijkt uit enkele reacties de bezorgdheid dat als gevolg van de algemene regels er geen mogelijkheid meer zou zijn om belangen van derden te wegen bij het plaatsen van meer of van grotere windturbines dan gepland. Een andere reactie betrof een verzoek om in de regels een verbod op te nemen voor het leggen van kabels in ankergebieden. Deze aspecten blijven onderdeel van de vergunning. De algemene regels veranderen niets aan die situatie.

7. Notificatie

Het ontwerp-besluit is op ...... gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen [notificatienummer .....] ter voldoening aan artikel 8, eerste lid, van richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG L 204), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 98/48/EG van 20 juli 1998 (PbEG L 217) (hierna: de notificatierichtlijn).

Tevens heeft melding plaatsgevonden aan het Secretariaat van de Wereld Handelsorganisatie, ter voldoening aan artikel 2, negende lid, van de op 15 april 1994 te Marrakech tot stand gekomen Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen (Trb. 1994/235). Een aankondiging van de desbetreffende notificatie is gepubliceerd in de Staatscourant van ...., nr. ....

De notificaties zijn uitgevoerd omdat het ontwerpbesluit technische voorschriften bevat in de zin van de notificatierichtlijn. Daarbij is overwogen dat windturbines en kabels als bedoeld in onderhavig besluit producten zijn in de zin van de notificatierichtlijn. Aan deze producten worden technische eisen gesteld. Zo wordt in artikel 6.16g bepaald dat windturbines voldoende sterk zijn om als gevolg van windsterkte, golfslag en zeestroming te verwachten krachten te weerstaan en wordt daarbij voorgeschreven aan welke normen moet worden voldaan. Ook dienen windturbines te zijn voorzien van herkenningstekens en bepaalde bakens en besturingssystemen (art. 6.16h).

Voor zover genoemde eisen kwantitatieve invoerbeperkingen of maatregelen van gelijke werking in de zin van artikel 34 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bevatten ten aanzien van deze producten, worden deze gerechtvaardigd door het belang van de bescherming van het milieu en de veiligheid. Het besluit voorziet met artikel 6.16c in wederzijdse erkenning.

Artikelsgewijs

Artikel I

Artikel I, onderdeel A

Aan de begripsbepalingen van artikel 6.1 van het Waterbesluit worden in verband met de algemene regels voor windparken enkele begripsomschrijvingen toegevoegd.

De exploitant is de natuurlijke persoon of rechtspersoon die een windpark opricht of exploiteert. De exploitant is dezelfde persoon als de houder van de watervergunning voor het windpark. Met het oog op de ontwikkeling van een uitgiftestelsel voor windparken op zee, waarbij voorzien is dat de watervergunningplicht op grond van artikel 6.13 voor windparken overbodig wordt en zal vervallen, wordt in de paragraaf met algemene regels voor windparken de term exploitant gebruikt en niet ‘vergunninghouder’.

Met de begripsomschrijving voor windpark wordt duidelijk gemaakt dat niet alleen de windturbines, maar ook andere installaties die door de exploitant worden opgericht voor het functioneren van het windpark, zoals een transformatorstation, onderdeel uitmaken van het windpark. Ook de kabels die de turbines onderling verbinden en deze verbinden met een transformatorplatform, maken deel uit van het windpark. De exportkabel maakt geen deel uit van het windpark. Kabels die deel uitmaken van het openbaar elektriciteitsnet en eventuele transformatorplatforms van de netbeheerder maken geen deel uit van het windpark.

In de nieuwe paragraaf 6a van het Waterbesluit worden ook regels gesteld over exportkabels. Het betreft de kabels via welke de stroom van de bestaande windparken naar een aansluitpunt met het hoogspanningsnet op land wordt gebracht. In windparken met een vergunning op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken of op grond van artikel 6.13 van het Waterbesluit maakt de exportkabel deel uit van de vergunning. Voor toekomstige windparken kan gelden dat deze worden aangesloten op een net op zee met een transformatorstation van de netbeheerder. Bij dergelijke windparken zal dan geen sprake meer zijn van een eigen transformatorstation en exportkabel. De algemene regels zien niet op voorzieningen behorend bij een net op zee.

Artikel I, onderdeel B

Artikel 6.16a

Dit artikel bepaalt het toepassingsbereik van de paragraaf. De algemene regels zijn slechts van toepassing op windparken in de territoriale zee en de exclusieve economische zone. De omstandigheden en te beschermen belangen op de Noordzee verschillen zodanig van die op land en de binnenwateren dat deze paragraaf niet van toepassing kan zijn op de Waddenzee en overige Nederlandse binnenwateren.

Artikel 6.16b

Het gelijkwaardigheidbeginsel, opgenomen in het eerste lid, houdt in dat de exploitant andere, gelijkwaardige maatregelen kan treffen dan de in het besluit of de ministeriële regeling opgenomen verplichte maatregelen, indien het bevoegd gezag heeft beslist dat daarmee een gelijkwaardig niveau van bescherming van de Noordzee wordt bereikt. Het tweede lid bepaalt dat degene die een andere maatregel wil toepassen, daartoe een aanvraag bij het bevoegd gezag dient in te dienen, onder overlegging van de benodigde gegevens waaruit de gelijkwaardigheid van de maatregel blijkt. Het bevoegd gezag besluit naar aanleiding van de verstrekte gegevens of de exploitant een andere maatregel mag toepassen. Het derde lid regelt de beslistermijn van het besluit.

Artikel 6.16c

Dit artikel verklaart het artikel omtrent de wederzijdse erkenning, zoals die in het Activiteitenbesluit is opgenomen, van overeenkomstige toepassing op de vereisten van deze paragraaf. Ten behoeve van het vrij verkeer van goederen en diensten binnen de Europese Unie regelt dat artikel de wederzijdse erkenning van goederen die elders op rechtmatige wijze zijn vervaardigd en in de handel gebracht, en de wederzijdse erkenning van keuringsverklaringen en beroepseisen. Van de wederzijdse erkenning moet worden onderscheiden het gelijkwaardigheidbeginsel uit artikel 6.16b. Dit beginsel beoogt de toepassing van alternatieve middelen mogelijk te maken. De wederzijdse erkenning daarentegen beoogt de ongehinderde toepassing van buiten Nederland vervaardigde producten te garanderen. De bepalingen hebben een brede strekking en gelden bijvoorbeeld ook voor normdocumenten die worden genoemd in niet-publiekrechtelijke regelingen, zoals NEN-normen.

Artikel 6.16d

Het eerste lid verplicht de exploitant om voor de bouw van het windpark een aantal gegevens en plannen te overleggen. Het doel van deze plicht is om het bevoegd gezag in staat te stellen tijdig na te gaan of aan de algemene regels zal worden voldaan. Op basis van de aan te leveren gegevens kan effectief toezicht en handhaving plaatsvinden.

De gegevens moeten ten minste acht weken voordat activiteiten plaatsvinden aan het bevoegd gezag worden gemeld. In de Waterregeling en het Activiteitenbesluit wordt voor de melding een termijn van vier weken gehanteerd. Dit betreft echter in het algemeen eenvoudige initiatieven die goed te beoordelen zijn binnen die termijn. Het bevoegd gezag heeft bij windparken op zee meer tijd nodig om de verscheidene plannen te beoordelen, vier weken zal dan niet genoeg zijn. De vereiste organisatie van de grootscheepse operatie die de bouw van een windpark is, maakt dat de exploitant de te verstrekken gegevens in de regel reeds langer dan acht weken voor de start van de werkzaamheden beschikbaar zal hebben. Het is in het belang van de exploitant om reeds in een vroeg stadium in het kader van de meldingsplicht contact op te nemen met het bevoegd gezag, zodat eventuele gebreken in de gegevens of plannen tijdig kunnen worden verholpen.

De exploitant moet de locatie en het ontwerp van de turbines en andere installaties alsmede het tracé van de kabels melden (eerste lid, onder a en b). Bij de melding moet de locatie van de turbines en andere installaties, zoals het transformatorstation, worden aangegeven. Onder het ontwerp van de turbines wordt onder meer verstaan het type en fabrikant van de turbine, de tiphoogte, de diameter van de wieken en de hoogte van de mast. Het bevoegd gezag heeft gegevens omtrent de locatie nodig om het werkgebied te kunnen bepalen en voor het informeren van andere gebruikers van het gebied.

Het is van belang dat het bevoegd gezag inzicht heeft in het kabeltracé in verband met de veiligheid en de ruimte die hierdoor wordt ingenomen en daardoor niet meer beschikbaar is voor ander gebruik. Op grond van de brief van de Minister van Economische zaken van 18 juni 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 31 510, nr. 49), is de verwachting dat dit in de toekomst voornamelijk de kabels binnen het windpark zullen betreffen.

Op grond van het eerste lid, onder c, verstrekt de exploitant een verklaring van een onafhankelijke deskundige over het ontwerp van de windturbines. Dit betreft bijvoorbeeld een certificaat voor het ontwerp van de windturbines en transformatorstation, inclusief mastconstructie en fundering. Uit de verklaring moet blijken of het ontwerp van de turbines en het transformatorstation voldoet aan de eisen die in artikel 6.16g, eerste lid, worden gesteld aan de technische integriteit van de windturbines en andere installaties.

Op grond van het eerste lid, onder d, moet de exploitant een beschrijving verstrekken van de veiligheidsvoorzieningen die hij op de windturbines aanbrengt. Deze voorschriften hebben als doel de veiligheid van het scheepvaart- en luchtvaartverkeer door herkenningstekens – waaronder verlichting – te borgen. De overgelegde gegevens over de voorgenomen veiligheidsvoorzieningen worden beoordeeld aan de hand van de in artikel 6.16h genoemde internationale normen. Op basis van de verstrekte gegevens kan het bevoegd gezag reeds voor de bouw beoordelen of aan de normen zal worden voldaan.

Verder moet de exploitant een plan indienen voor het verrichten van werkzaamheden (eerste lid, onder e). Door het indienen van dit plan weet het bevoegd gezag waar en wanneer er handelingen in het watersysteem verricht worden en wat de duur van die handelingen is. In die periode vinden er meer verkeersbewegingen plaats en kunnen bepaalde gebieden (tijdelijk) onbereikbaar zijn voor het scheepvaartverkeer. Het bevoegd gezag stelt op basis van dit plan andere gebruikers van het betreffende Noordzeegebied – bijvoorbeeld de scheepvaart, visserij, zandwinning, mijnbouw – op de hoogte van de activiteiten en bepaalt welk gebied tot werkgebied wordt verklaard. Hiermee wordt beoogd onveilige situaties op de Noordzee te voorkomen.

De exploitant moet een plan indienen waarin hij beschrijft welke maatregelen hij treft bij ongewone voorvallen (eerste lid, onder f). Dit plan moet worden opgesteld om de veiligheid bij reddingsoperaties op de Noordzee te waarborgen en de andere risico's van ongewone voorvallen te beheersen. Artikel 6.16k bevat de eisen die aan een dergelijk plan worden gesteld.

Het tweede lid bevat een grondslag om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen met betrekking tot de melding. Het gaat daarbij om vorm, wijze en vereiste mate van detaillering.

Het vierde en vijfde lid betreffen het verstrekken van de exacte positie van de installaties en exportkabel na het plaatsen. Het is van belang dat de exacte positie van de turbinepalen, het transformatorplatform en de kabeltracés bekend zijn bij het bevoegd gezag in verband met de intekening daarvan op de

zee- en luchtvaartkaarten. Indien de locatie van installaties of het tracé van een kabel afwijkt van de vergunde locatie zal in het kader van de vergunningvereisten worden beoordeeld of sprake is van een ongeoorloofde afwijking. Overigens zal er niet snel sprake zijn van een grote afwijking. In de praktijk zal de afwijking in de orde van grootte van enkele meters liggen. De exploitant heeft er alle belang bij de palen zo nauwkeurig mogelijk op de vooraf ontworpen positie te plaatsen aangezien de funderingspalen alle een uniek ontwerp hebben gebaseerd op de waterdiepte en bodemgesteldheid ter plaatse. De termijn voor het melden van de precieze locatie van het windpark loopt vanaf het moment dat de laatste fundering is aangebracht. Voor de exportkabel geldt dat de termijn loopt vanaf het moment dat de kabel is aangesloten op het landtracé.

In het kader van de vergunningverlening kunnen bepaalde gegevens al eens zijn aangeleverd. Om onnodige lasten te voorkomen, is in het zesde lid bepaald dat de gegevens niet nogmaals hoeven te worden verstrekt voor zover die gegevens al in het bezit zijn van het bevoegd gezag.

Artikel 6.16e

Bij het verrichten van werkzaamheden bij de bouw, het onderhoud of het verwijderen van windparken moet de veiligheid op zee worden geborgd en moet hinder voor andere gebruikers tot een minimum worden beperkt. Tot de te nemen maatregelen kunnen onder andere behoren het inlichten van het Kustwachtcentrum in Den Helder over het voornemen werkzaamheden uit te voeren, het voeren van licht- en geluidbakens ter bescherming van scheepvaart en visserij, of het inlichten van en afstemmen met mijnbouwondernemingen ter voorkoming van hinder voor het (helikopter)verkeer van en naar mijnbouwinstallaties in de omgeving. Het werkgebied wordt gemarkeerd door betonning. Het werkgebied wordt vastgelegd op de zeekaarten door de hydrografische dienst en de Kustwacht communiceert de grenzen van het werkgebied in een bericht voor zeevarenden.

Het in het derde lid genoemde plan bevat in ieder geval een omschrijving en een planning van de uit te voeren werkzaamheden. De Kustwacht gebruikt deze gegevens om de scheepvaart op een adequate manier te waarschuwen. Ook bevat het plan een opgave van de in te zetten vaartuigen, zodat de Kustwacht kan controleren welke schepen zich in het werkgebied bevinden. In de regel zal het plan met het bevoegd gezag en de Kustwacht worden besproken.

In het vierde lid is bepaald dat, in het geval er ernstige nadelige gevolgen voor het veilig en doelmatig gebruik van de zee dreigen te ontstaan of zijn ontstaan als gevolg van de werkzaamheden, dit gemeld wordt aan de minister en het Kustwachtcentrum. Het Kustwachtcentrum is het operationele onderdeel van de Kustwacht dat 24 uur per dag en zeven dagen in de week bereikbaar is.

Artikel 6.16f

De Monumentenwet is rechtstreeks van toepassing in de territoriale zee en in de aansluitende zone, die Nederland op grond van het Zeerechtverdrag heeft ingesteld (Rijkswet instelling aansluitende zone). Dit artikel voorziet erin dat ook in het geval dat bij de uitvoering van activiteiten in de exclusieve economische zone buiten de aansluitende zone een (vermoedelijk) monument in de zin van de Monumentenwet 1988 gevonden wordt, bescherming daarvan overeenkomstig de Monumentenwet plaatsvindt.

Het tweede lid bepaalt dat bepaalde gegevens, die zijn verkregen bij onderzoek in het kader van de plaatsing van een windpark of de aanleg van een kabel, aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen worden verstrekt. Dit betreft gegevens over de bodem, die waardevol kunnen zijn voor de archeologische monumentenzorg onder water. De onder de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen ressorterende Rijksdienst voor het oudheidkundig bodemonderzoek is bij uitstek in staat zulke gegevens te interpreteren.

Artikel 6.16g

Een windturbine moet zodanig zijn ontworpen en gebouwd dat de tijdens het gebruik optredende krachten en spanningen zonder bezwaar in de constructie van de installatie kunnen worden opgenomen, met inachtneming van de ter plekke voorkomende krachten van de natuurelementen. De technische integriteit van het windpark moet door een onafhankelijke deskundige worden beoordeeld. De exploitant moet een verklaring van de deskundige overleggen aan de minister. De verklaring van de deskundige zal zijn gegrond op onderzoek gedurende de ontwerpfase. In de ontwerpfase worden de veiligheidskritische elementen bepaald zoals de lengte van de heipalen alsmede de dikte en de kwaliteit van het gebruikte staal, het locatiespecifiek detailontwerp van de turbinetorens. De verklaring van de onafhankelijke deskundige geeft aan of de windturbines en andere installaties gebouwd zijn volgens de eerder bepaalde ontwerpcriteria. De onafhankelijke deskundige zal de relevante elementen

aan gangbare internationale normen en andere, in de regel intern opgestelde, kwaliteitscriteria toetsen.

Er wordt op gewezen dat de verklaring van de onafhankelijke deskundige voor de minister geen bindend karakter heeft. De minister beoordeelt de ingediende stukken; daarbij kan de conclusie van de minister afwijken van het oordeel van de deskundige. Dit kan gebeuren op inhoudelijke gronden, maar ook door twijfel of er *de facto* sprake is van onafhankelijkheid en deskundigheid van degene die de verklaring heeft opgesteld. Over de vraag of sprake is van onafhankelijkheid van de aan te trekken deskundige zal de exploitant zich in eerste instantie zelf dienen te buigen. Het spreekt voor zich dat de bedoelde deskundige zich niet in een afhankelijke relatie mag bevinden met betrekking tot de exploitant teneinde elke schijn van vooringenomenheid of bevoordeling te vermijden. Daarnaast zal de deskundige moeten kunnen aantonen dat hij beschikt over een in de praktijk beproefd stelsel van normen die worden toegepast en onderdeel zijn van een kwaliteitssysteem.

Artikel 6.16h

Windparken moeten uit oogpunt van de veiligheid van het scheepvaart- en luchtvaartverkeer zijn voorzien van herkenningstekens en bakens. Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat daarbij moet worden voldaan aan bepaalde internationale normen. De *International Association of Marine Aids to Navigation and Lighthouse Authorities* (IALA) is een internationale organisatie die zich bezighoudt met de wereldwijde harmonisatie van maritieme navigatiemiddelen. IALA heeft richtlijnen voor de markering en verlichting van windparken vastgesteld.[6] Deze betreffen onder meer de technische eigenschappen van de toe te passen instrumenten (lantaarns, misthoorns en radarreflectoren) en de plaats op de turbine, de kleuren waarin de turbines geverfd moeten worden, het gebruik van AIS[7]-markeringen en extra voorzieningen op de hoekpunten van het windpark. In de richtlijn van de Engelse *Civil Aviation Authority* (CAA) is onder meer vermeld op welke turbines van een park obstakellichten moeten worden aangebracht en op welke locatie dat moet plaatsvinden. Verder worden er technische eisen gesteld aan de te gebruiken obstakellichten.[8]

De in het derde lid bedoelde ononderbroken werking van geluid- en lichtbakens wordt verzekerd door middel van het beschikbaar hebben van een noodvoedingsysteem of een andere voorziening van gelijkwaardige werking.

De elektrische installaties en de kabels van het windpark voldoen aan NEN 1010 (veiligheidsbepalingen voor laagspanningsinstallaties), NEN-EN-IEC 61936-1 (sterkstroominstallaties voor meer dan 1 kV wisselspanning) en NEN-EN 50522 (aarding van hoogspanningsinstallaties van meer dan 1 kV wisselspanning). In deze normen worden fundamentele uitgangspunten, keuze van apparatuur met bijbehorende beschermingsmaatregelen en installatievoorschriften beschreven.

De exploitant moet ingevolge artikel 6.16d ten minste acht weken voor aanvang van de bouw van het park een verlichtingsplan voorleggen aan het bevoegd gezag. Op grond van dat plan kan het bevoegd gezag controleren of voldaan zal worden aan de IALA- en CAA-normen.

In dit artikel wordt verwezen naar niet-publiekrechtelijke regelingen, zoals de NEN- en de IALA-normen. Dergelijke normen blijken in de praktijk geregeld te worden aangepast. Het negende lid maakt het mogelijk om bij ministeriële regeling aan te geven welke uitgave van dergelijke niet-publiekrechtelijke normen van toepassing is. Als wijziging van de regelgeving aan de orde is na actualisering van een van de normen, kan deze snel en effectief plaatsvinden door wijziging bij ministeriële regeling.

Artikel 6.16i

De exploitant is gehouden om te zorgen voor een goede staat van onderhoud van het windpark en moet daartoe periodiek onderzoek en op systematische wijze onderhoud uitvoeren. Onderhoud en inspecties worden uitgevoerd volgens de door de sector algemeen geaccepteerde normen NEN-3840 en NEN-3140. In deze normen zijn nadere regels uitgewerkt met betrekking tot onderhoudsfrequenties, in acht te nemen veiligheidsmaatregelen en -instructies aan het onderhoudspersoneel.

Het derde lid bepaalt dat, indien een onderdeel van het windpark een dusdanig gebrek heeft dat hierdoor de veiligheid voor de omgeving in het geding is, de exploitant passende maatregelen neemt. Indien sprake is van direct gevaar voor mensenlevens wordt het windpark of het betreffende deel van

---

[6] www.orga.nl/index.php?page=105&l=en.
[7] Alarm Indication Signalling.
[8] www.caa.co.uk/docs/33/cap764.pdf.

het windpark onmiddellijk buiten werking gesteld. Ingevolge het vierde lid moet de minister worden geïnformeerd over gebreken die gevolgen kunnen hebben voor de omgeving. Wanneer er sprake is van direct gevaar kan de minister een bevel geven tot stilleggen op grond van artikel 6.16k.

Artikel 6.16j

In verband met de veiligheid is het van belang dat de kabels die de windturbines met het hoogspanningsnet verbinden zich in goede staat van onderhoud bevinden en dat deze kabels op voldoende diepte in de zeebodem liggen.

De regels beogen de voor de scheepvaart nautisch gegarandeerde diepte (NGD) te waarborgen. De NGD staat op alle zeekaarten en wordt door de kapiteins van zeeschepen gebruikt om hun route te bepalen. Dit betreft vooral vaargeulen die kunstmatig door de vaarwegbeheerder op diepte worden gehouden. De kabel moet één meter onder de aanlegdiepte van de vaargeul liggen. Deze aanlegdiepte ligt gemiddeld een meter onder NGD en staat in het zogenoemde instandhoudingsplan voor de vaargeul. Dat betekent dus dat de kabel gemiddeld twee meter onder NGD ligt. Bij een kruising met een andere kabel is het belangrijk dat het totaal aan kabels één meter onder de aanlegdiepte blijft, ter voorkoming dat bij onderhoud van de vaargeul de kabel beschadigd wordt.

Vanaf de laagwaterlijn tot drie kilometer uit de kust moet de kabel minimaal drie meter in de zeebodem liggen. Reden voor deze diepere ligging is de grotere dynamiek van de bodem dicht bij de kust en multifunctioneel gebruik van de bodem aldaar (zoals bodemvisserij). Extra aandacht is nodig wanneer een kabel een (voor)oeversuppletie doorkruist. Bij een vooroeversuppletie is de dynamiek nog groter en kan in een relatief korte tijd veel zand wegvloeien waardoor de kabel bloot komt te liggen. In overleg met de exploitant schrijft het bevoegd gezag een diepte voor waarbij rekening wordt gehouden met de bodemdynamiek.

De exploitant moet periodiek een onderzoek uitvoeren om vast te stellen of aan de vereisten van dit artikel is voldaan. Dit onderzoek zal in eerste instantie jaarlijks plaatsvinden. Maar naar aanleiding van de resultaten kan een andere frequentie aan de orde zijn.

Het artikel stelt geen eisen aan het kruisen van andere kabels en leidingen. Eigenaren van kruisende kabels en leidingen maken afspraken over wijze van kruisen en over aansprakelijkheid.

Artikel 6.16k

Indien zich een ongewoon voorval voordoet in of in de buurt van een windpark, dient de exploitant zorg te dragen voor uitvoering van het door hem opgestelde ongewone voorvallenplan. Gedacht kan worden aan maatregelen die worden getroffen als een schip of drift raakt en een aanvaring met een windturbine dreigt of plaatsvindt. Het plan is op grond van artikel 6.16d al voor de bouw van het windpark aan het bevoegd gezag overgelegd. In het plan staan onder andere de contactgegevens van degene waarmee het bevoegd gezag bij ongewone voorvallen contact zal hebben. Het is daarom belangrijk dat het plan actueel is en na iedere actualisering aan het bevoegd gezag wordt verstrekt (tweede en zesde lid).

Ingevolge het vijfde lid kan de minister in het uiterste geval bevelen dat het windpark wordt stilgelegd. Daarbij kan gedacht worden aan de veiligheid bij reddingsoperaties. Wanneer een persoon overboord valt binnen een windpark is zoeken en redden mogelijk met helikopters. Een drenkeling is moeilijk binnen een windpark te vinden. Helikopters moeten laag vliegen om slachtoffers in het water te vinden. Draaiende turbinebladen bemoeilijken de reddingsoperatie. Het is een extra factor waarmee de helikopterpiloot rekening moet houden. Het vergroten van de kans op redden van mensenlevens rechtvaardigt de drastische maatregel om windturbines stil te zetten.

Artikel 6.16l

Een windpark dat niet meer in bedrijf is, moet worden verwijderd. In samenhang met artikel 6.3 van de Waterwet vormt dit artikel mede uitvoering van het Londen Protocol en het OSPAR-verdrag. Op grond van artikel 6.3 van de Waterwet is het verboden een bouwwerk, zoals een windpark, op de zeebodem achter te laten, tenzij daartoe een vergunning is verleend. In artikel 6.8 van het Waterbesluit is bepaald dat een vergunning slechts wordt verleend in overeenstemming met het Protocol en het Verdrag.

Het derde lid bepaalt dat de verwijderplicht van artikel 6.16l niet van toepassing is in het geval een vergunning is verleend op grond van artikel 6.3 van de Waterwet. Hiervan zou sprake kunnen zijn als ter borging van bepaalde belangen op grond van dat artikel toestemming wordt gegeven voor niet-gehele verwijdering van het windpark – bijvoorbeeld het achterlaten funderingen met het oog op natuurbescherming. De toelaatbaarheid van niet-gehele verwijdering dient te worden beoordeeld

binnen het afwegingskader dat geldt voor een watervergunning op grond van artikel 6.3 van de Waterwet.

Het achterlaten van kabels is op grond van artikel 6.8, tweede lid, vrijgesteld van het verbod (de vergunningplicht) van artikel 6.3 van de Waterwet, omdat het Protocol niet van toepassing is op het achterlaten van kabels (artikel 1, lid 4, onderdeel 2, sub 3, van het Protocol). Artikel 6.16l, eerste lid, bepaalt dat de exportkabel in beginsel moet worden verwijderd. Ingevolge het vierde lid kan de minister in uitzonderlijke gevallen bepalen dat de verwijderplicht (gedeeltelijk) niet geldt, bijvoorbeeld als verwijdering zou leiden tot ernstige schade aan het milieu. De bevoegdheid voor het opleggen van voorschriften is gebaseerd op artikel 6.6, tweede lid, van de Waterwet. Daarin is bepaald dat een voorschrift een afwijking van een algemene regel kan inhouden als dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur is bepaald.

De exploitant stelt conform artikel 6.16e, derde lid, voorafgaand aan de feitelijke verwijdering van de installaties een plan op waarin uiteengezet wordt op welke wijze de verwijdering van de installaties zal gaan plaatsvinden. In overleg met het bevoegd gezag zal er dan ook een redelijke termijn worden afgesproken waarbinnen de verwijderactiviteiten moeten zijn afgerond. Na afloop wordt door een onderwateropname aangetoond dat de zeebodem ter plaatse vrij is van restanten van het windpark.

Artikel II

Voor de bestaande vergunningen wordt een overgangstermijn van 6 maanden in acht genomen. Dit geeft het bevoegd gezag de tijd om de relevante vergunningen aan te passen aan de algemene regels, zodat voor de vergunninghouder helder is welke vergunningvoorschriften in de vergunning blijven bestaan en welke als gevolg van de algemene regels vervallen.

De overgangsbepaling wordt vanwege de beperkte doelgroep en de korte overgangstermijn in de wijzigingsregeling zelf en niet in het Waterbesluit opgenomen.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,